



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 29.9.2011

COM(2011) 595 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Борба с измамите —
Годишен доклад за 2010 г.**

{SEC(2011) 1107 окончателен}

{SEC(2011) 1108 окончателен}

{SEC(2011) 1109 окончателен}

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме.....	4
Въведение.....	6
1. Докладвани случаи на измами и други нередности.....	8
1.1. Анализ на докладването на измами и други нередности от държавите-членки и службите на Комисията през 2010 г.....	9
1.2. Приходи.....	11
1.2.1. Традиционни собствени ресурси (ТСР).....	11
1.2.2. ДДС.....	13
1.3. Разходи.....	13
1.3.1. Селскостопански разходи.....	13
1.3.2. Политика на сближаване.....	16
1.3.3. Предприсъединителни фондове.....	19
1.3.4. Разходи, пряко управлявани от Комисията.....	20
2. Възстановяване на неправомерно изплатени суми през 2010 г.....	22
2.1. Традиционни собствени ресурси.....	23
2.2. Селско стопанство.....	23
2.3. Политика на сближаване.....	24
2.4. Предприсъединителни фондове.....	25
2.5. Разходи, пряко управлявани от Комисията.....	25
3. Резултати от въпросника за сътрудничеството с държавите-членки по отношение на риска от двойно финансиране на проекти в областта на политиката на сближаване.....	26
4. Политики за борба с измамите.....	27
4.1. Изпълнение през 2010 г. на инициативи в рамките на политиката за борба с измамите.....	27
4.1.1. Програма „Херкулес II“.....	27
4.1.2. Митници.....	27
4.1.3. Напредък в процеса на ратифициране на Конвенцията относно защитата на финансовите интереси на ЕС.....	28
4.1.4. Политика на Комисията за борба с измамите в контекста на разширяването ...	28

4.1.5.	Политика на Комисията за борба с измамите в областта на европейската политика на съседство	29
4.1.6.	Борба с незаконната търговия с тютюневи продукти.....	29
4.2.	Нови инициативи в рамките на политиката за борба с измамите	30
4.2.1.	Реформа на OLAF	30
4.2.2.	Многогодишна стратегия на Комисията за борба с измамите	30
4.2.3.	Съобщение относно защитата на финансовите интереси на ЕС чрез наказателното право и чрез административни разследвания	31
4.2.4.	Съобщение относно борбата с корупцията в ЕС	31
4.2.5.	Зелена книга на ЕС относно правилата за обществени поръчки.....	31
4.2.6.	План за действие за борба с контрабандата на цигари и алкохол по протежение на източната граница на ЕС	31
	Общо заключение.....	32

РЕЗЮМЕ

Комисията, в сътрудничество с държавите-членки, представя настоящия годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС по силата на член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Целта на настоящия доклад е да направи оценка до каква степен средствата на ЕС са изложени на риск от злоупотреби поради нередности (включително измами) и да разясни какво се прави, за да се противодейства на този проблем. Той обхваща както разходите, така и приходите в европейския бюджет.

Скорошни инициативи за защита на финансовите интереси на ЕС

Комисията вече е предприела редица инициативи за подобряване на правната и административната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС:

- Изменено предложение за реформа на Европейската служба за борба с измамите (OLAF);
- Стратегия на Комисията за борба с измамите;
- Съобщение относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания.

Нередности, засягащи бюджета

Анализът в настоящия доклад се основава на данни, предоставени от държавите-членки, с изключение на частта, посветена на управляваните пряко от Европейската комисия (ЕК) разходи.

За отчетната година общото финансово отражение¹ на нередностите, констатирани от системите за контрол в областта на разходите, възлиза на 1,8 милиарда EUR (1,27 % от отпуснатите средства) в сравнение с 1,4 милиарда EUR през 2009 г. (1,13 % от общия размер на отпуснатите средства). По отношение на приходите общото финансово отражение на нередностите също е по-високо в сравнение с 2009 г.: 393 милиона EUR (1,88 % от общия брутен размер на събраните традиционни собствени ресурси) в сравнение с 357 милиона EUR (1,84 % от общия брутен размер на събраните традиционни собствени ресурси).

Общите стойности за 2010 г. показват, че броят на докладваните нередности се е увеличил за всички сектори, с изключение на предприєдинителните фондове и традиционните собствени ресурси. Основните причини за това увеличение са цикличният характер на програмирането на Кохезионния фонд, особено приключването на периода на изпълнение 2000—2006 г., и общото увеличение в обема и бързината на докладването от страна на (повечето) държави-членки след въвеждането на подобрената система за докладване, позната като система за управление на нередностите (СУН).

¹ Финансовото отражение представлява размера на публичното участие, засегнат от нередностите.

Държавите-членки са длъжни да докладват установените от тях нередности и да посочват онези, за които може да се подозира измама. Системите за докладване бяха модернизирани и подобрени, което доведе до цялостното подобрене на качеството на докладването. Това на свой ред доведе до увеличението на обхвата и надеждността на анализа.

Цялостната ситуация е сравнително обнадеждаваща и показва по-специално, че Комисията разполага със структура за справяне с нередностите, но е ясно че съществуват значителни различия в подходите, възприети от държавите-членки във връзка с процеса на докладване на нередности. В някои случаи тези подходи поставят под въпрос адекватността на националните системи за докладване. Те са посочени подробно в доклада и в работния документ на службите на Комисията „*Статистическа оценка на нередностите*“. От анализа на опасността от измами става ясно също така, че необходимостта от борба с престъпните измами продължава да е належаща и да заема приоритетно място.

Важно е също така малкото на брой държави-членки, които все още не използват напълно електронната система за докладване, да го направят възможно най-скоро.

Подобряване на системите за борба с измамите

В рамките на общия размер на разходите, засегнати от нередности, прогнозното финансово отражение на случаите на подозирани измами при разходите се е увеличило от 180 милиона EUR през 2009 г. (0,13 % от отпуснатите средства) на 478 милиона EUR през 2010 г. (0,34 % от отпуснатите средства).

Някои държави-членки продължават да докладват много нисък процент на подозирани измами. Тези държави-членки се приканват да докладват относно начина, по който системите за контрол са адаптирани към целевите области, в които съществува висока степен на риск от измами и нередности.

Комисията възнамерява да анализира системите за контрол на нередностите и за борба с измамите, въведени от държавите-членки в областта на политиката на сближаване. Първоначалните резултати от този анализ ще бъдат публикувани в годишния доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС през 2011 г.

Подобряване на процедурите за възстановяване на средства

Необходимо е да се повиши ефикасността на процеса за възстановяване на средства, особено в областта на предприєдинителните фондове. Комисията приканва държавите-членки и страните с нисък процент на възстановяване на средства да ускорят процедурите, да използват наличните правни инструменти и гаранции, когато се открият нередности, и да налагат запор в случаите на неплащане на дълговете.

ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящият доклад се представя информация за лошото финансово управление и за престъпните измами, така че читателят да може да добие представа от цялостния контекст. В по-широк смисъл в него се разглеждат мерките, предназначени да предотвратяват лошото управление и измамите, и да подобряват системите на равнището на ЕС и в държавите-членки.

Договорът ясно посочва, че ЕС и държавите-членки споделят отговорността за защита на финансовите интереси на ЕС и борба с измамите. Националните органи управляват четири пети от разходите на ЕС и събират традиционните собствени ресурси². В тези области Комисията упражнява цялостен надзор, определя стандарти и контролира спазването. От огромно значение е тясното сътрудничество между Комисията и държавите-членки.

Ето защо основната цел на настоящия доклад е да направи оценка според наличните данни до каква степен е било постигнато такова сътрудничество и как това сътрудничество може допълнително да се подобри.

Подобно на предишните години настоящият доклад включва актуална информация относно откритите от системите за контрол нередности и подозираните измами и относно мерките, предприети за справянето с тях, а така също и конкретен анализ на специална тема. Конкретната тема тази година, за която е постигнато предварително съгласие между Комисията и държавите-членки, е „рискът от двойно финансиране в областта на политиката на сближаване“. Държавите-членки допринесоха за анализа чрез попълването на въпросник.

Настоящият доклад съдържа информация за онези нередности и примери за подозирани измами, които са докладвани от държавите-членки. В него не се правят прогнози, както бе поискано от Европейския парламент³, относно действителното равнище на нередностите и измамите в отделните държави-членки. Това се дължи на факта, че Комисията не е в състояние да прави прогнози за действителните равнища на нередностите или измамите поради обхвата и естеството на наличната информация и данните, получени от държавите-членки.

При все това обаче Комисията желае да обсъди с държавите-членки възможността за измерване на действителните равнища на нередностите и измамите, особено в случаите когато те вече предприемат такива действия за свои собствени цели.

Докладът се изпраща на Европейския парламент и на Съвета и се публикува⁴. Той включва четири части:

² Тук се включват предимно мита и селскостопански мита, а така също и антидъмпингови мита и налози върху захарта.

³ Напр. Резолюция на Европейския парламент от 6 април 2011 г. относно защитата на финансовите интереси на Общностите и борбата с измамите – Годишен доклад за 2009 г. (2010/2247(INI), точка 3.

⁴ Докладите от предходни години: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

В **първата част** се анализира докладването на нередностите, разкрити от държавите-членки в областите, в които държавите-членки изпълняват бюджета (селскостопанска политика, политика на сближаване и предприєединителни фондове), и при събирането на традиционните собствени ресурси на ЕС. В нея се анализират и нередностите в областта на разходите, управлявани пряко от Комисията.

Във **втората част** се обръща внимание на възстановяването през 2010 г. на неправомерно изплатени суми.

В **третата част** се разглежда специалната тема на годината, а именно рискът от двойно финансиране на проекти в рамките на политиката на сближаване. В нея също се отделя място на последващите мерки, предприети след предишните доклади за борба с измамите.

В **последната част на доклада** се представя преглед на политиките за борба с измамите, проведени през 2010 г., и на новите инициативи, предприети за осигуряването на защитата на финансовите интереси на ЕС срещу измамите и други незаконни дейности.

Докладът се съпровожда от три работни документа на службите на Комисията⁵.

⁵

За справка вж. заглавната страница на доклада.

1. ДОКЛАДВАНИ СЛУЧАИ НА ИЗМАМИ И ДРУГИ НЕРЕДНОСТИ

За да е възможно данните да бъдат разбрани е от особено значение да се прави разлика между измами и други нередности:

Нередност означава всяко нарушение на разпоредба на правото на ЕС от икономически оператор, което има или би имало за резултат нарушаването на финансовите интереси на ЕС⁶.

Измама е умишлено извършена нередност с намерението да бъде реализирана незаконна печалба, която представлява престъпление по наказателното право⁷. Държавите-членки са длъжни да посочат онези сред докладваните от тях нередности, за които подозират измама. Действителното финансово отражение на установената измама може да бъде измерено само след приключване на съдебното производство.

Грешки, установени от Европейската сметна палата (ЕСП), се използват от ЕСП за установяването на процента на грешки въз основа на извадка с определен брой операции. Не съществува определение за термина „грешка“ в областта на борбата с измамите⁸. Статистическите данни в настоящия годишен доклад отразяват действителния брой на нередностите и подозираните измами, докладвани на Комисията от държавите-членки или разкрити от Комисията. Ето защо подходите на Комисията и ЕСП не са съпоставими.

Данните в настоящия доклад трябва да бъдат тълкувани предпазливо. За действителните равнища на нередностите няма данни, нито прогнози, поради което не се и посочват, но те са по-високи от докладваните равнища, представени в доклада. По подобен начин няма данни, нито предположения за действителните равнища на измамите. Посочените цифри се отнасят до равнищата на подозираните измами, заявени от държавите-членки (включително доказаните случаи на измама). Тези равнища на подозирани измами не отговарят на случаите на измама, доказани след края на наказателно производство, често много години по-късно. Настоящият доклад не съдържа конкретни данни за последните. Всички докладвани нередности са обект на различни форми на последващи действия от страна на Комисията и държавите-членки.

⁶ Член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г.).

⁷ Член 1, параграф 1, буква а) от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 26 юли 1995 г. (ОВ C 316, 27.11.1995 г.).

⁸ За използването на термина „грешка“ вж. Годишния доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2009 година, ОВ C 303/02, 9.11.2010 г. Поради различните методи за събиране на данни Европейската сметна палата и Комисията споделят мнението, че между данните на Европейската сметна палата относно грешките и данните на Комисията относно нередностите и финансовите корекции не може да се направи разумно сравнение (ОВ C 303/02, 9.11.2010 г., точка 1.50, стр. 32,33). Във връзка с методологията на Палатата вж. приложение 1.1 (Подход и методология на одита), ОВ C 303/02, 9.11.2010 г., стр. 34

1.1. Анализ на докладването на измами и други нередности от държавите-членки и службите на Комисията през 2010 г.

По силата на правото на ЕС държавите-членки са длъжни да докладват за подозирани измами и други разкрити нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС в областите, в които държавите-членки изпълняват бюджета, и при събирането на традиционните собствени ресурси на ЕС. Съответните основни сектори, в които се разходват средства, са селското стопанство и политиката на сближаване. Всички нередности, засягащи средства в размер над 10 000 EUR, трябва да бъдат докладвани на Комисията⁹.

Съществуват две електронни системи за това докладване на нередностите — базата данни за собствените ресурси (OWNRES), която обхваща традиционните собствени ресурси, и системата за управление на нередностите (СУН), която обхваща разходната част от бюджета, чието управление се поделя между Комисията и държавите-членки.

Базата данни OWNRES е също и ключов инструмент за получаването на данни за обобщителни анализи на измамите и нередностите. Успешното функциониране на СУН допринесе значително за подобряване на качеството на докладването, тъй като рационализира разпределението на работата, свързана със задълженията за докладване, ускори процеса на докладване и подобри степента на пълнота на данните и цялостното качество на комуникацията.

Качеството на докладването на нередности се подобри като цяло, макар че продължават да съществуват известни разминавания по отношение на класифицирането на случаите като нередности или като подозирани измами.

За да бъдат преодолените тези трудности, службите на Комисията ще подготви работен документ относно практическите аспекти на съобщаването на нередности.

И накрая, данните за нередности в областта на разходите, управлявани пряко от Комисията, са взети от счетоводната система ABAC на Комисията (на базата на текущо начисляване).

За повече подробности относно системите и методологията за докладване вж. работния документ на службите на Комисията „*Статистическа оценка на нередностите*“, приложен към настоящия доклад¹⁰.

⁹

Във връзка с правното основание и дерогациите вж. работния документ на службите на Комисията „*Статистическа оценка на нередностите*“.

¹⁰

Работен документ на службите на Комисията „*Статистическа оценка на нередностите*“.

Таблица 1: Брой на нередностите и суми – 2010 г.

Област	Брой докладвани нередности		Общ размер на очакваното финансово отражение на нередностите, вкл. на подозираните измами (млн. EUR)		Очаквано финансово отражение само на подозираните измами (млн. EUR)		Възстановени суми (млн. EUR)	
	2009 г. ¹¹	2010 г.	2009 г. ¹²	2010 г.	2009 г.	2010 г.	2010 г.	
Селско стопанство	1621	1825	125 (~0,24 % от отпуснатите средства)	131 (~0,23% от отпуснатите средства)	13,3 (~0,03% от отпуснатите средства)	69 (~0,12% от отпуснатите средства)	175 ¹³	
Политика на сближаване	4737	7062	1 183 (~2,44% от отпуснатите средства)	1550 (~3,15% от отпуснатите средства)	109 (~0,23 % от отпуснатите средства)	364 (~0,74% от отпуснатите средства)	611 ¹⁴	
Предприсъединителни фондове	706	424	117 (~3,8 % от отпуснатите средства)	83 (~5,26 % от отпуснатите средства)	57 (~0,78 % от отпуснатите средства)	41 (~2,6% от отпуснатите средства)	14 ¹⁵	
Преки разходи	705	1021	27,5 (~0,17 % от отпуснатите средства)	43 (~0,27 % от отпуснатите средства)	1,5 (~0,01 % от отпуснатите средства)	4 (~0,02 % от отпуснатите средства)	25 ¹⁶	
Общи разходи	7769	10332	1,4525 (~1,13 % от отпуснатите средства)	1,807 (~1,27 % от отпуснатите средства)	180,8 (~0,13 % от отпуснатите средства)	478 (~0,34 % от отпуснатите средства)	825	

¹¹ За някои сектори цифрите са актуализирани след доклада от 2009 г.

¹² За някои сектори цифрите са актуализирани след доклада от 2009 г.

¹³ Тези цифри се основават на информация, докладвана от държавите-членки на Комисията (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“), и включват всички неправомерни плащания, възстановени на държавите-членки от крайните бенефициери през 2010 г.

¹⁴ Тези цифри се основават на информацията, докладвана от държавите-членки на OLAF посредством СУН, и включват сумите, които държавите-членки са изключили от финансирането от ЕС по отношение на проекти, при които са установени нередности (оттегляния) и които са били отпуснати на други отговарящи на условията проекти, без непременно да са възстановили тези суми от бенефициерите.

¹⁵ Тези цифри се основават на информация, докладвана от държавите-членки на OLAF посредством СУН, и включват всички неправомерни плащания, възстановени на държавите-членки от крайните бенефициери през 2010 г.

¹⁶ Тези цифри представляват нарежданията за събиране, регистрирани в ABAC.

Общи приходи (традиционни собствени ресурси) ¹⁷	5204	4744	357 (~1,84 % от общия брутен размер на събраните ТСР за 2009 г.)	393 (~1,88 % от общия брутен размер на събраните ТСР за 2010 г.)	103 (~0,53 % от общия брутен размер на събраните ТСР за 2009 г.)	139 (~0,67 % от общия брутен размер на събраните ТСР за 2010 г.)	180
---	------	------	---	---	---	---	-----

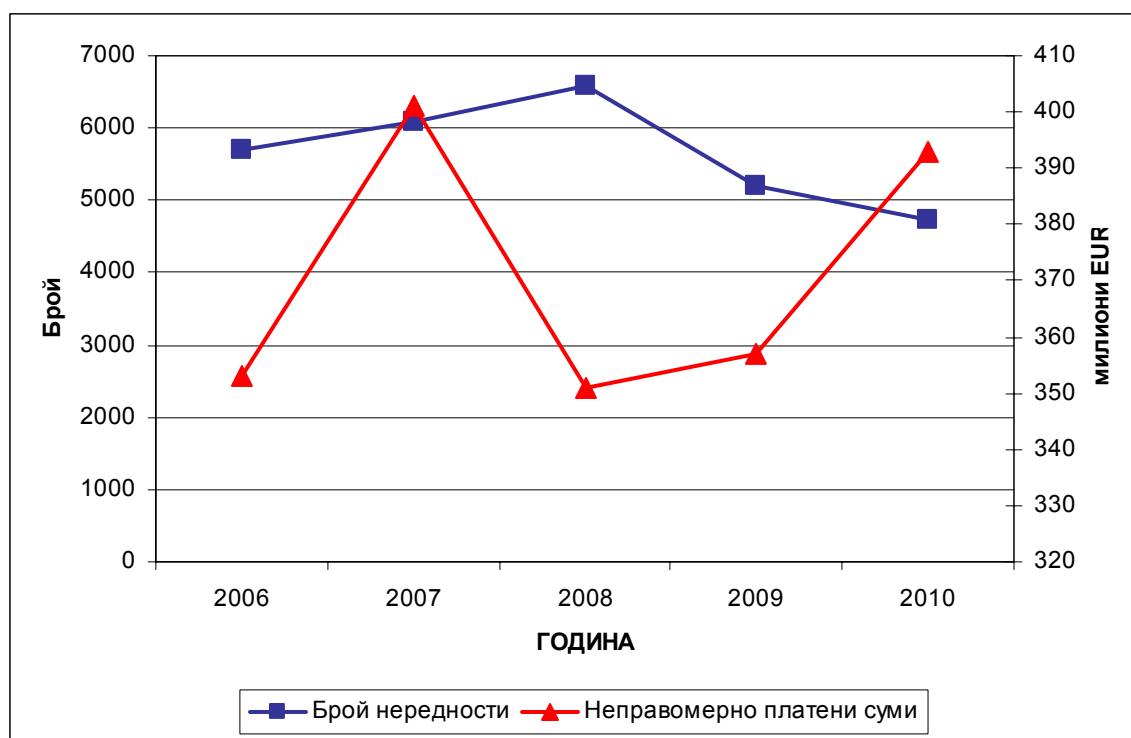
1.2. Приходи

1.2.1. Традиционни собствени ресурси (ТСР)

Повече от 97 % от всички констатирани суми от ТСР са събрани без особени проблеми.

Броят на случаите на нередности през 2010 г. (включително подозирани измами), съобщени на Комисията, е по-нисък в сравнение с предходната година, но размерът на неправомерно изплатените суми е по-висок (вж. графика 1). Работният документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите“ съдържа подробен анализ на докладваните нередности и случаите на подозирана измама в тази област.

Графика 1: Докладвани нередности, включително подозирани измами, и свързаните с тях неправомерно изплатени суми, 2006—2010 г.

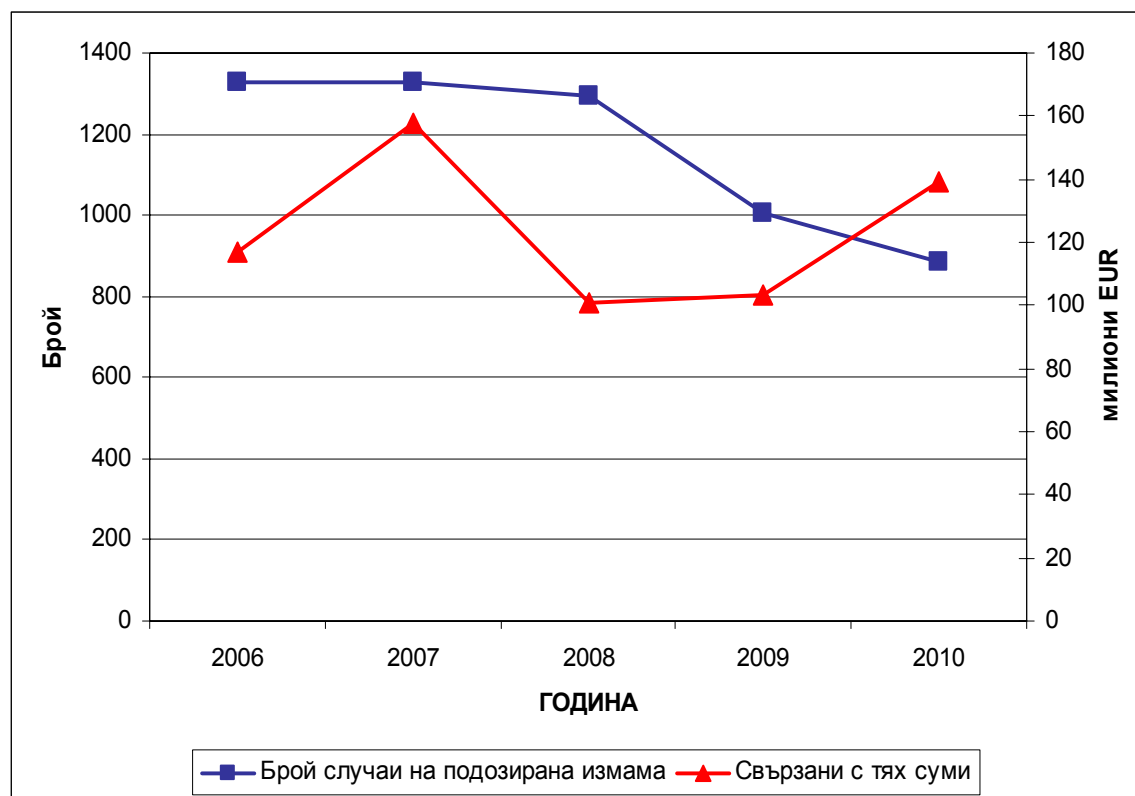


Делът на случаите, определяни като подозирани измами от държавите-членки, остава стабилен. Значителните разлики в цифрите, съобщени от държавите-членки, убедително сочат, че класифицирането като нередност и измама в базата данни

¹⁷ Тези цифри се отнасят до сумите, за които държавите-членки са констатирани в базата данни OWNRES, че са неправомерни.

OWNRES все още не е напълно надеждно поради различните тълкувания на съответните дефиниции. Както бе вече споменато, службите на Комисията ще подготвят работен документ относно практическите аспекти на съобщаването на нередности.

Графика 2: Докладвани случаи на подозирана измама и свързаните с тях суми, 2006—2010 г.



Разлики между държавите-членки се забелязват и при анализа на установените и очакваните неправомерно изплатени суми, докладвани през 2010 г. Няколко фактора могат да влияят на тези разлики, включително вида на трафика и търговията, нивото на съответствие, съблюдавано от икономическите оператори, и географското местоположение. Цифрите може и значително да се различават през годините. Отделните случаи на мащабни измами, разкрити пред съответната година, може да окажат значително въздействие върху цифрите за годината, особено в държавите-членки с по-нисък дял в събирането на ТСП. Друга променлива представлява ефективността на стратегиите за митнически контрол на държавите-членки по отношение на високорисковия внос и разкриването на измами и нередности, свързани с ТСП¹⁸.

През последните години при проверките си, свързани с ТСП, Комисията обръща специално внимание на стратегиите за митнически контрол на държавите-членки.

¹⁸ За повече информация вж. работния документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите“.

Комисията наблюдава отблизо действията на държавите-членки в отговор на направените констатации по време на проверките на Комисията¹⁹.

Последващи действия:

Стратегиите за митнически контрол на държавите-членки следва да запазят насочеността си към високорисковия внос, като по този начин допълнително се подобрява процентът на разкриване на нередности и случаи на подозирана измама в областта на ТСП.

1.2.2. ДДС

В областта на данъчното облагане държавите-членки трябва да извършват наблюдение и да се адаптират и към съществуващите, и към новопоявяващите се тенденции, свързани с измамите. Това включва както правни, така и оперативни аспекти, като например административното сътрудничество и обмена на информация, политики за изпълнение на задължения, стратегии за анализ на риска и за контрол по отношение на всички видове данъци, а така също и неподатливост към измами на законодателството. Комисията осигури на държавите-членки правната рамка, от която се нуждаят, за да подобрят сътрудничеството в областта на ДДС. То беше и правното основание за създаването на EUROFISC, която е оперативна мрежа за бърз обмен на информация по конкретен въпрос между всички държави-членки във връзка със случаи на измама, особено верижните измами с ДДС. Експерти от държавите-членки си сътрудничат в конкретни области, като подават сигнали за ранно предупреждение във връзка с потенциални случаи на измама и координират националните дейности. От януари 2013 г. органите на държавите-членки ще имат автоматичен достъп до някои данни, притежавани от други държави-членки, като така допълнително се ускорява обменът на информация. И накрая следва да се спомене, че Комисията предложи да бъде разработен нов подход, който да се основава на доброволното изпълнение, оценка на риска и наблюдение, с цел намаляване на участието на данъчните органи и облекчаване на административната тежест за бизнеса.

Зелената книга относно бъдещето на ДДС представлява добра възможност за внасянето на нови идеи в дебата, като се съберат предложения за потенциални конкретни мерки²⁰.

1.3. Разходи

1.3.1. Селскостопански разходи

В областта на селското стопанство броят на докладваните случаи на нередности и съответните суми, съотнесени към общия размер на разходваните средства, се различават значително както между държавите-членки, така и вътре в тях.

¹⁹ На заседание на Консултативния комитет по собствените ресурси на 7 юли 2011 г. беше представен тематичен доклад относно стратегиите за митнически контрол на държавите-членки, в който се обобщават резултатите от проверките, проведени през 2009 и 2010 г. във всички държави-членки.

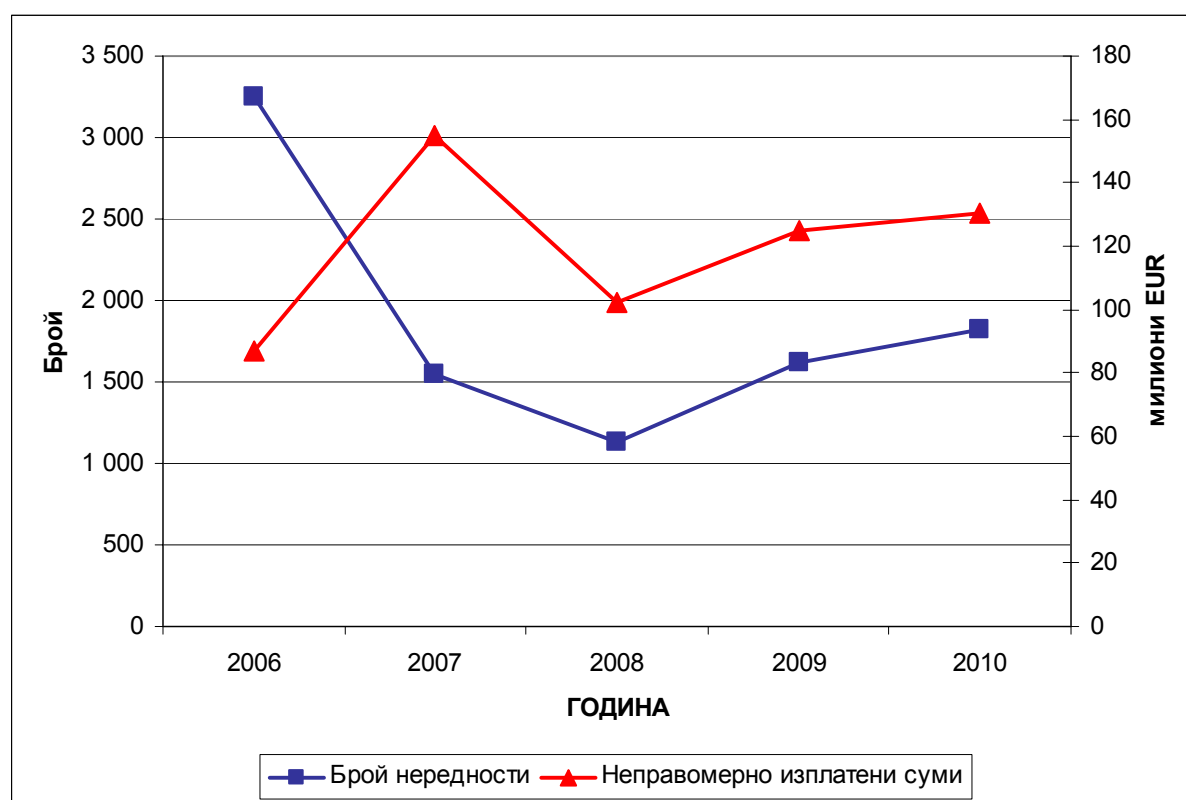
²⁰ COM(2010) 695. Публичната консултация приключи на 31 май 2011 г.

Миналата година Комисията прикани Финландия, Австрия и Нидерландия да подобрят спазването на критериите за докладване. Тези държави-членки потвърдиха ангажимента си за докладване на нередности и усилията си за оптимизиране на процеса на докладване.

Всяко тримесечие Комисията (OLAF) провежда проверки на качеството и предоставя на държавите-членки обратна информация относно качеството на докладването и липсващите данни. Комисията поддържа тясна връзка с определените от държавите-членки звена за контакт в селскостопанския сектор, за да може да осигурява на държавите-членки необходимата подкрепа и за да ги държи в течение относно най-новите тенденции и промени.

Броят на докладваните случаи на нередности и подозирани измами се е увеличил, както се е увеличило и съответното финансово отражение. Финансовото отражение на подозираните измами се увеличило от 13 милиона EUR през 2009 г. на 69 милиона EUR през 2010 г. Увеличението на случаите на подозирана измама през 2010 г. (вж. графика 4 по-долу) може да бъде обяснено с по-доброто докладване посредством системата за докладване СУН и с факта, че държавите-членки от ЕС-10 и ЕС-2 започнаха да докладват в този сектор.

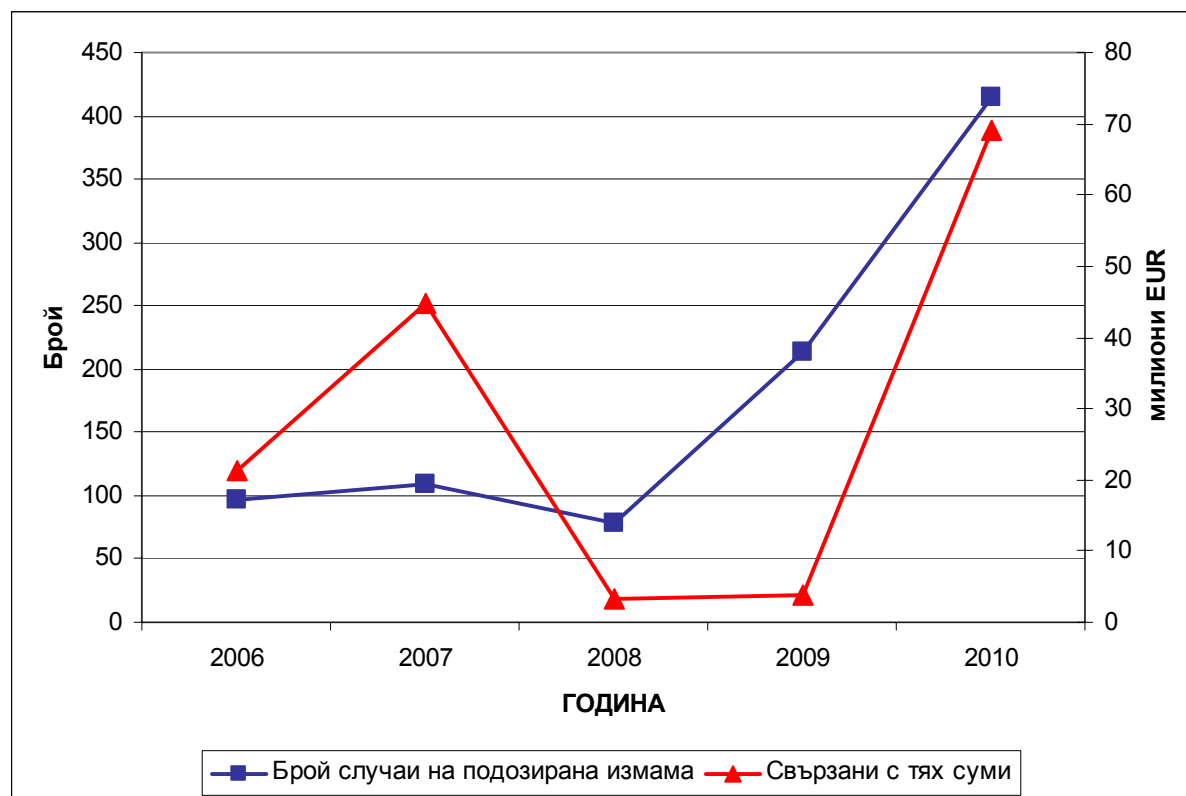
Графика 3: Докладвани нередности, включително подозирани измами, и свързаните с тях неправомерно изплатени суми, 2006—2010 г.



През 2010 г. повече от 90 % от случаите, докладвани като „подозирана измама“, са съобщени от Италия и държавите-членки от ЕС-12. Някои държави-членки, които изразходват значителни средства, като Франция, Германия, Испания и Обединеното кралство, продължават да докладват много нисък брой случаи на подозирана измама. Франция не е класифицирала нито един от докладваните от нея случаи през 2010 г. като

подозирана измама. Това повдига въпроса дали докладването на малък брой случаи на подозирана измама се дължи на неспазването на принципите за докладване или на способността на въведените системи за контрол в държавите-членки да разкриват измами.

Графика 4: Докладвани случаи на подозирана измама и свързаните с тях суми, 2006—2010 г.



Работният документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите“ съдържа подробен анализ на докладваните нередности, отнесени към финансовата година, която засягат. Специално внимание е отделено на финансовата година 2004—2005 г., считана за „финализирана“, което означава, че одитните планове са изпълнени, процедурите за възстановяване на средства са започнали и нередностите са докладвани.

Последващи действия:

От Франция, Германия, Испания и Обединеното кралство е поискано да обяснят ниския брой докладвани случаи на подозирана измама и да докладват относно начина, по който системите за контрол са ориентирани към областите с по-висок риск от измами и нередности. Финландия, Нидерландия и Полша следва да докладват по-последователно, особено във връзка с личните данни на лицата, извършили нередности и измами. Като цяло държавите-членки следва допълнително да подобрят качеството на докладването, като се има предвид, че през 2010 г. държавите-членки са демонстрирали по-лоши резултати във връзка с навременното докладване на нередностите.

1.3.2. Политика на сближаване

Докладваните нередности, засягащи политиката на сближаване, съставляват най-голям дял от всички докладвани нередности, свързани с разходната част на бюджета на ЕС (приблизително 70 % от докладваните през 2010 г. случаи).

Вече забелязаната през предходната година възходяща тенденция на докладваните нередности и неправомерно изплатените суми беше потвърдена през 2010 г. (вж. графика 5). Това увеличение може да се обясни с няколко причини, но най-важните сред тях са свързани с увеличаването на дейностите за контрол, свързани с приключването на програмния период 2000—2006 г., пълното изпълнение на програмите от програмния период 2007—2013 г. и въвеждането на СУН.

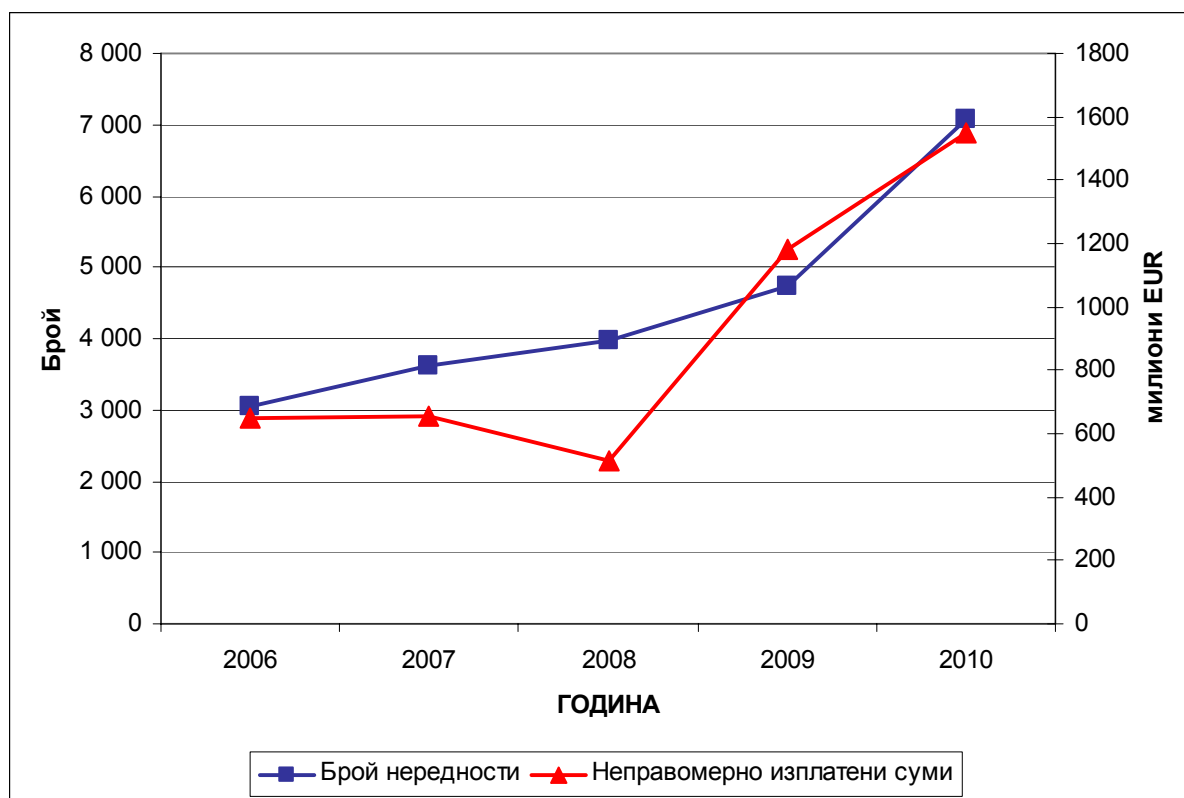
Подробният анализ на методите за разкриване на нередности сочи, че системите за контрол понастоящем функционират по-ефективно.

Анализът на категориите с най-многобройни докладвани нередности показва, че нередности най-често се констатира при етапа на изпълнение от цикъла на проекта. Същевременно обаче най-големи стойностни отражения (финансово отражение) се появяват на етапа на подбора или възлагането на обществените поръчки.

Анализът потвърждава необходимостта от преразглеждането на правилата на ЕС за обществените поръчки, за да се увеличи яснотата и да се подобрят условията за изпълнение.²¹

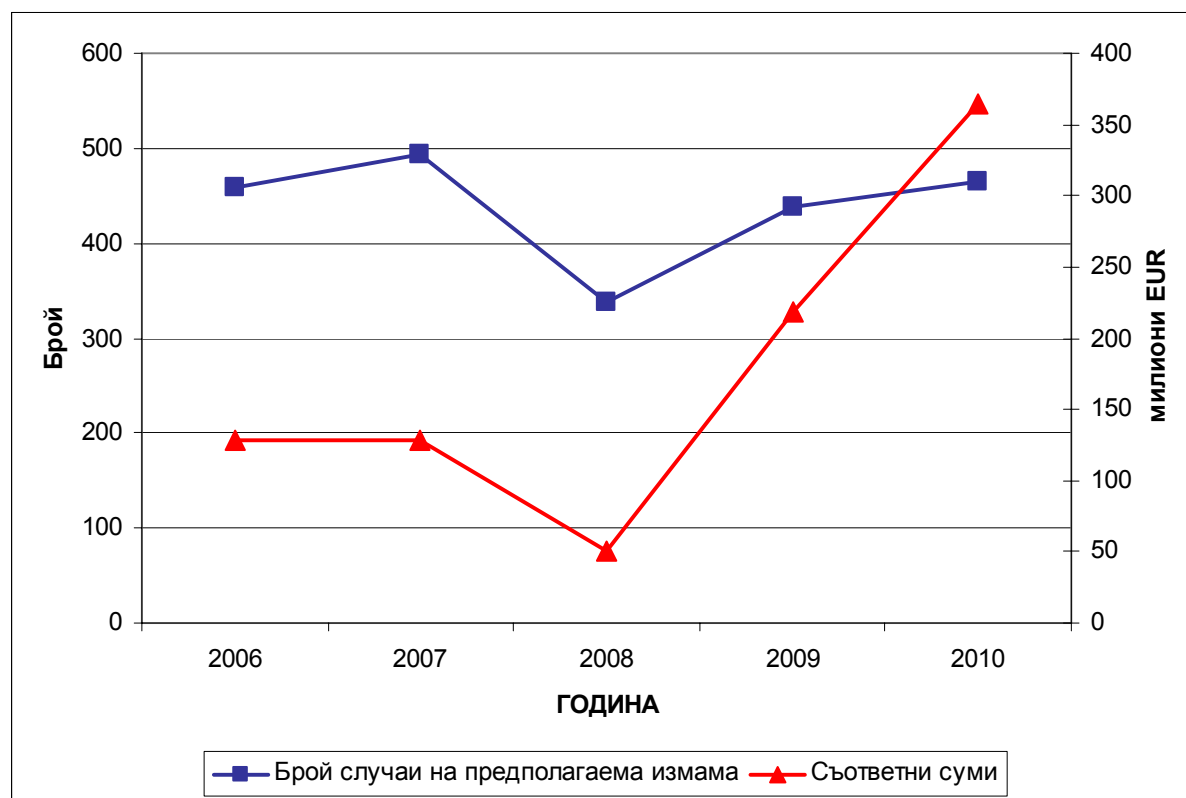
²¹ Комисията стартира този процес през 2011 г. със Зелената книга относно правилата за обществените поръчки, COM(2011)15, вж. също и по-долу точка 4.

Графика 5: Докладвани нередности, включително подозирани измами, и свързаните с тях неправомерно изплатени суми, 2006—2010 г.



По отношение на докладваните случаи на подозирани измами забелязаната през предходните години тенденция се потвърждава, като Италия, Германия и Полша са докладвали повечето от случаите. Сред държавите-членки Германия е държавата с най-успешното приключване на процедурите за установяване на измами във връзка с програмния период 2000—2006 г., следвана от Полша и Италия.

Графика 6: Докладвани случаи на подозирана измама и свързаните с тях суми, 2006—2010 г.



Следните държави не са докладвали нито един такъв случай през 2010 г.: Дания, Франция, Малта, Нидерландия, Швеция и Словения. Това показва, че класификацията на случаите на нередности и подозирани измами в СУН все още не е напълно надеждна.

Докладите, получени през 2010 г., сочат, че процентът на измамите е най-висок при Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството²². Работният документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите“ съдържа подробен анализ на докладваните нередности и случаи на подозирана измама в тази област.

Последващи действия

Комисията подкрепя Испания и Франция в усилията им да довършат въвеждането на СУН до края на 2011 г. и приканва Ирландия към пълното въвеждане на системата.

Комисията ще анализира въведените от държавите-членки системи за контрол на измамите в областта на политиката на сближаване. През юли 2011 г. на държавите-членки беше изпратен въпросник по тази тема. Резултатите ще бъдат публикувани през 2012 г. в следващия годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС.

²²

Този фонд е един от структурните фондове през програмния период 2000—2006 г.

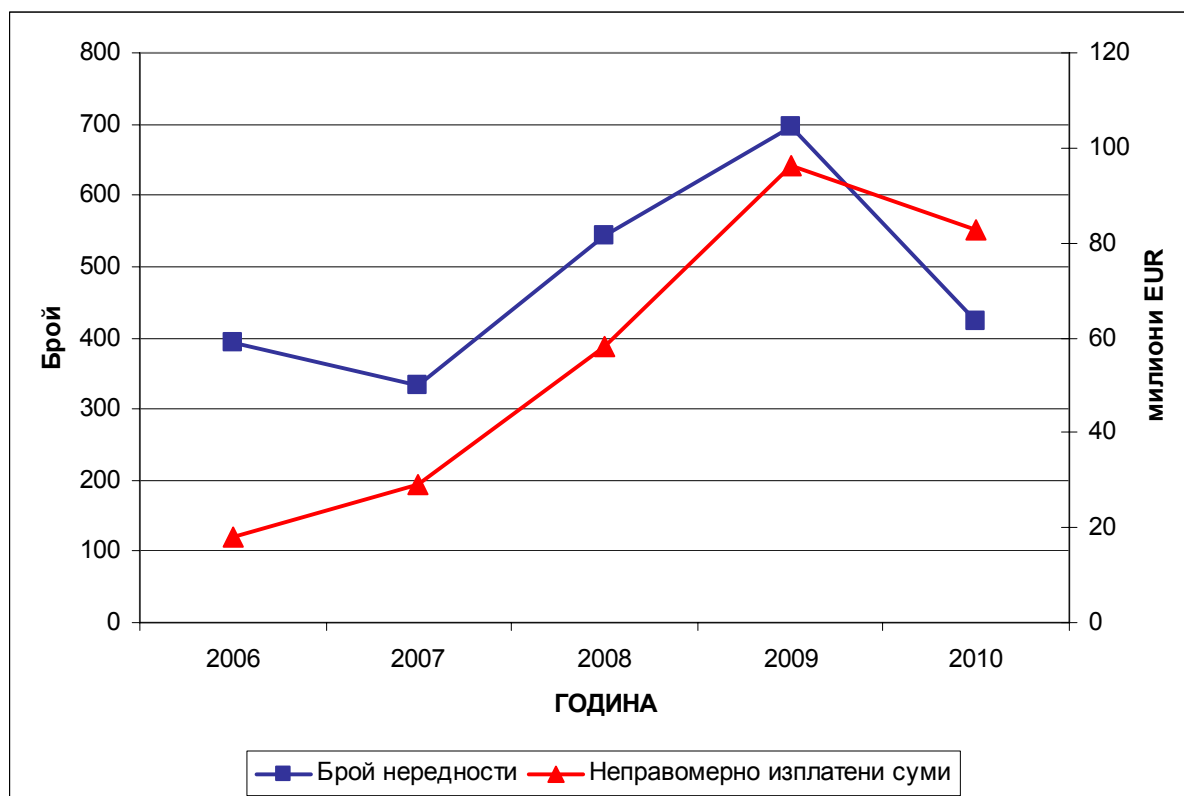
1.3.3. Предприсъединителни фондове

Докладвани случаи на нередности и измами

В областта на предприсъединителната помощ през 2010 г. беше постигнат значителен успех в осъществяването на докладването посредством СУН. Повечето държави-членки, получили в миналото предприсъединителна помощ, сега имат възможност да представят доклади относно нередностите посредством тази система за докладване. Качеството на получените съобщения относно нередностите е задоволително по отношение на пълнотата и спазването на принципите на докладване.

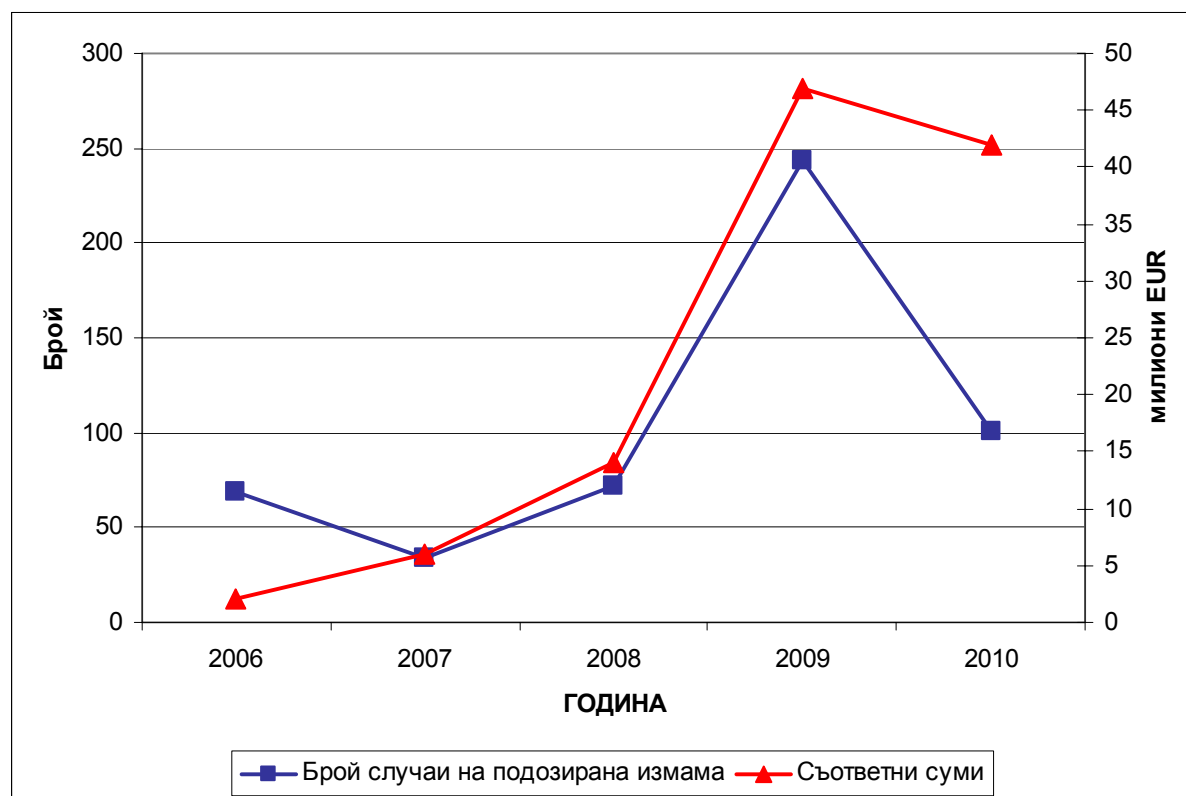
При повечето фондове броят на докладваните нередности и свързаните с тях финансови стойности значително са намалели в сравнение с 2009 г. Програма ФАР е изключение, като броят на докладваните нередности се запазва стабилен, но с по-ниска финансова стойност. Това явно се дължи на постепенното прекратяване на предприсъединителната помощ за страните от ЕС-10 и ЕС-2.

Графика 7: Докладвани нередности, включително подозирани измами, и свързаните с тях неправомерно изплатени суми, 2006—2010 г.



Повечето от новите докладвани случаи са, както и през 2009 г., свързани с фонда САПАРД в Румъния и България. Същевременно обаче е налице важна промяна в България, където случаите на нередности и подозирани измами вече са разкривани главно от националните служби. Ситуацията в Румъния е различна, като голяма част от случаите на нередности и подозирани измами са разкривани след проверки на службите на ЕС или по тяхно искане. Работният документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите“ съдържа подробен анализ на докладваните нередности и случаите на подозирана измама в тази област.

Графика 8: Докладвани случаи на подозирана измама и свързаните с тях суми, 2006—2010 г.



Последващи действия:

Комисията ще продължи да оказва подкрепа на новите държави бенефициери (Турция, Хърватия, бивша югославска република Македония и Черна гора) в усилията им да въведат СУН с цел повишаване на качеството на докладването.

1.3.4. Разходи, пряко управлявани от Комисията

Тази точка се отнася до данните за нарежданията за събиране²³, издадени от службите на Комисията във връзка с разходи, управлявани в рамките на „централизирано пряко управление“²⁴.

²³ В съответствие с член 72 от Финансовия регламент разпореждането за събиране представлява действие, с което оправомощеният или вторично оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити дава указание на счетоводителя чрез издаване на нареждане за събиране да събере вземане, което е установил.

²⁴ Под „централизирано пряко управление“ се разбира всеки разход на ЕС на средства, управлявани от институциите на ЕС (напр. административни разходи на институциите, програми като „Леонардо Да Винчи“, „Еразмус“, 7-та рамкова програма за изследвания и технологично развитие, Европейския фонд за развитие и др.). Съгласно член 53 от Финансовия регламент (Регламент (ЕО,Евратом) № 1605/2002 на Съвета) тази част от бюджета може да се изпълнява централизирано, пряко от службите на Комисията, или задачите по изпълнението могат да бъдат делегирани на трети страни (децентрализирано управление) или на международни организации (съвместно управление).

Данните за нарежданията за събиране сочат, че въпреки увеличението на дела на пряко управляваните разходи, които впоследствие са обект на нареждания за събиране, процентът на установените нередности продължава да е нисък (0,17 % през 2009 г. до 0,27 % през 2010 г.). Само 2,1 % от издадените нареждания за събиране са определени от службите на Комисията като подозирани измами (приблизително 0,02 % от отпуснатите средства).

2. ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА НЕПРАВОМЕРНО ИЗПЛАТЕНИ СУМИ ПРЕЗ 2010 Г.

Данните в тази глава се основават на уведомленията за случаи на нередности от държавите-членки и обхващат резултатите от действията на националните органи да възстановят неправомерно изплатените суми на бенефициерите (т.е. икономическите оператори). От анализа са изключени всички възстановявания в размер по-малък от 10 000 EUR, с изключение на селскостопанския сектор, за който цифрите относно възстановяванията се отнасят до всички дължими суми.

Ето защо настоящият доклад е различен по своя обхват от другите документи на Комисията относно възстановяванията, направени към Комисията от държавите-членки, например чрез финансови корекции или процедури по уравняване на сметките²⁵.

Важно е да се отбележи, че процентите на възстановяване не са сравними между отделните сектори поради различната регулаторна рамка и различните прилагани механизми за възстановяване (както е обяснено в таблица 2). Освен това, някои от механизмите, въведени с цел ускоряване на процеса на възстановяване, са прилагани за по-кратък период от време (т.е. за селскостопанския сектор).

Таблица 2: Проценти на възстановяване по сектори 2009—2010 г.

БЮДЖЕТЕН СЕКТОР	КОНТЕКСТ	ПРОЦЕНТ НА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ	
		2009 г.	2010 г.
ТСР	Тъй като процесът на възстановяване е в ход, общият процент на възстановяване постоянно се променя. Към момента общият процент на възстановяване за всички години (1989—2010 г.) е 47 %.	50 %	46 %
Селско стопанство	Посочените в тази графа цифри са докладвани директно от държавите-членки на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и са изчислени единствено въз основа на действително възстановените от крайните бенефициери суми в случаи, разкрити след въвеждането на новия механизъм за уравняване (2007 г.), и включват също така и възстановявания на стойност под 10 000 EUR.	39 %	42 %
Политика на сближаване	Посочените в тази графа цифри се основават на собственото докладване на	53 %	67 %

²⁵ Вж. например годишните отчети на Европейския съюз за финансовата 2009 г. и по-специално бележка 6 от Бележките към финансовите отчети „Финансови корекции и събиране на средства след откриването на нередности“

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU_final_accounts_2009_en.pdf

	държавите-членки директно до OLAF чрез СУН ²⁶ . Процентите се отнасят за програмния период 2000—2006 г. (приключването на програмите започна през 2010 г.) и обхващат също неправомерните плащания, които държавите-членки са изключили от финансирането на ЕС (оттегляния), без непременно да са възстановили тези суми от бенефициерите.		
Предприсъединителни фондове	Посочените в тази графа цифри са докладвани от държавите-членки директно до OLAF чрез СУН и се отнасят до възстановените от крайните бенефициери суми. Програмният период е 2002—2006 г. (програми, приключени през 2010 г.).	27 %	30 %
Преки разходи	Процентът на възстановяването се изчислява годишно.	56 %	59 %

2.1. Традиционни собствени ресурси

За традиционните собствени ресурси държавите-членки са длъжни да възстановят установените суми, които регистрират в базата данни OWNRES. Установените суми, които следва да се възстановят поради разкрити нередности през 2010 г., възлизат на 393 милиона EUR (приблизително 1,88 % от общия брутен размер на събраните TCP за 2010 г.). Сума в размер на 180 милиона EUR вече е възстановена от държавите-членки. Към момента на публикуването процентът на възстановяване за 2010 г. възлиза на 46 %.

Действията на държавите-членки по възстановяването на TCP се наблюдават чрез извършването на проверки на TCP и чрез процедурата, с която на Комисията се докладват всички суми над 50 000 EUR, които в крайна сметка не могат да бъдат възстановени. Държавите-членки носят финансова отговорност за загубите на TCP, предизвикани от слабости в действията им за възстановяване.

2.2. Селско стопанство

В областта на селското стопанство през финансовата 2010 година държавите-членки са възстановили 175 милиона EUR.

Механизмът за уравниване (правилото 50/50, въведено с Регламент (ЕО) № 1290/2005²⁷), представлява сериозен стимул за държавите-членки да възстановят от

²⁶ Цифрите се отнасят до нередности, засягащи финансиране на ЕС на стойност повече от 10 000 EUR. Въведени са и други механизми, които позволяват на държавите-членки да изключват от финансирането на ЕС проекти, при които са установени нередности (отписвания), и да отпускат тези ресурси на други отговарящи на условията проекти.

²⁷ Когато държавата-членка не успее да възстанови от бенефициера недължимо платена сума в срок от четири години от произнасянето на първоначалното административно или съдебно

бенефициерите в най-кратки срокове неправомерно направените плащания. Вследствие на това до края на финансовата 2010 година 42 % от дълговете на новия Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) от 2007 г. и по-късно вече са били възстановени от държавите-членки.

Същевременно обаче дължимата натрупана сума, която е следвало да бъде възстановена от бенефициерите към националните органи в края на финансовата 2010 година, е възлизала на 1,2 милиарда EUR²⁸, от които близо 0,3 милиарда EUR вече са платени на бюджета на ЕС от държавите-членки по силата на правилото 50/50.

В периода 2008—2010 г. Комисията е извършила одити на новия механизъм за уравниване посредством проверки на място на националните органи, които отговарят за 16 разплащателни агенции в 12 държави-членки, като покриват за 89 % от общия размер на дълга в края на финансовата 2010 година.

Като цяло националните органи разполагат с адекватни процедури за възстановяване. Констатираните при проверките слабости са последвани от действия в контекста на процедурите за уравниване на сметки с оглед на съответствието.

2.3. Политика на сближаване

Най-високият процент на възстановяване в разходната част през 2010 г. (повече от 60 %) се наблюдава в областта на политиката на сближаване.

Политиката на сближаване се основава на многогодишни програми, в резултат на което някои процедури за възстановяване се забавят до края на програмния период. След края на програмния цикъл 1994—1999 г. се появиха значителни трудности. В действителност процедурите за една трета от финансовото отражение на докладваните от държавите-членки нередности за този период все още не са завършили (участие на ЕС, 0,5 милиарда EUR). Службите на Комисията извършват процедури за равнение с оглед на приключването на тези случаи²⁹. Понастоящем процентът на възстановяване за програмния цикъл 1994—1999 г. е 67 %.

Положителният ефект от подобрените процедури, въведени за програмния период 2000—2006 г., се илюстрира от факта, че само една година след предаването на документацията за приключването от държавите-членки на Комисията 70 % от неправомерно платеното участие на ЕС, възлизащо на 2,9 милиарда EUR, са възстановени (или оттеглени от разходните декларации)³⁰.

заклучение (или в продължение на осем години в случаите, когато са предприети мерки за връщане на сумата чрез националните съдилища), невъзстановената сума се поема в размер на 50 % от бюджета на въпросната държава-членка в рамките на годишното финансово уравниване на сметките по ЕФГЗ и ЕЗФРСР.

²⁸ Тази неплатена сума се отнася до суми от всички финансови години, които следва да бъдат възстановени.

²⁹ През 2010 г. Комисията прие 12 решения относно разглеждането на 107 случая на нередности, за които съответните държави-членки са поискали от Комисията да поеме финансовите последици от несъбираемите суми.

³⁰ Този процент на възстановяване не включва сумите, възстановени на Комисията от държавите-членки чрез финансови корекции.

Унгария, Чешката република и Словения имат процент на възстановяване около или под 20 %. Тези държави-членки се приканват да обяснят причините за това и да увеличат усилията си.

2.4. Предприсъединителни фондове

Анализът на възстановените суми в рамките на програмния период 2002—2006 г. потвърждава нуждата от подобрение в тази област. При предприсъединителните фондове се наблюдава най-ниският процент на възстановяване на разходи. Процентът на възстановяване за 2010 г. е 10 %, като е в значителна степен по-нисък от предходната година (27 %). Дори ако се вземат предвид възстановените за предишните години суми, процентът на възстановяване остава нисък (общо около 30 % за периода 2002—2006 г.) и е особено нисък за България, Турция, Литва, Латвия и Словения. В случаите на подозирана измама процедурите стават дори по-дълги и комплексни, както е видно от по-ниския процент на възстановяване (средно общо 14 % за същия период). Освен дългите процедури, свързани със случаите на подозирана измама, друго обяснение за ниския процент може да бъде неспособността на държавите бенефициери да актуализират информацията за възстановяването при нередности.

Държавите бенефициери се приканват да обяснят причините за ниския процент на възстановяване, да подобрят свързаните с възстановяването резултати и да актуализират липсващата информация относно приключените процедури за възстановяване.

2.5. Разходи, пряко управлявани от Комисията

При издадените през 2010 г. нареждания за събиране се отчита пълно или частично възстановяване при почти всичките 791 случая, което представлява сума от почти 25 милиона EUR. Като цяло процентът на възстановяване се е увеличил на 58,5 %, а процентът на възстановяване при случаите на подозирана измама е висок (82,4 %).

Комисията ще продължи с процедурите за възстановяване на средства.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ВЪПРОСНИКА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО С ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА РИСКА ОТ ДВОЙНО ФИНАНСИРАНЕ НА ПРОЕКТИ В ОБЛАСТТА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

Всяка година Комисията и държавите-членки избират специална тема, разглеждана в доклада въз основа на отговорите на въпросник, предназначен за държавите-членки. Специалната тема тази година засяга риска от двойно финансиране на проекти в областта на политиката на сближаване.

Относно пълните отговори на държавите-членки на въпросника и по-задълбочен анализ на националните практики вж. работния документ на службите на Комисията към настоящия доклад *„Прилагане на член 325 от държавите-членки през 2010 г.“*.

Национална правна рамка

Всички държави-членки са потвърдили, че финансирането на едни и същи разходи от два или повече различни източника не е позволено. Забраната на „двойното финансиране“ е дефинирана в достатъчна степен в рамките на националната им правна рамка и друга национална уредба.

Когато откриват случаи на двойно финансиране на проекти държавите-членки прилагат административни и наказателни санкции, възстановяват средствата на ЕС и преследват по съдебен ред бенефициерите.

Повечето държави-членки³¹ използват показатели за риска от двойно финансиране. Като цяло държавите-членки се обявяват за подобряване на превенцията посредством разширяването на анализа на риска в духа на препоръките на Комисията и посредством обмен на информация относно бенефициерите в общи бази данни.

Обмен на информация

Всички държави-членки са докладвали относно редовния обмен на информация и оперативното сътрудничество между националните органи с цел предотвратяването и намаляването на риска от двойно финансиране на проекти. Откриването на опити за двойно финансиране започва на етапите на кандидатстване и одобряване.

Органите, администриращи използването на средствата на ЕС на национално, регионално и местно равнище, могат да използват бази данни, в които се намира обща и финансова информация за проектите, съфинансирани от ЕС и бенефициерите. Информация може също да бъде получена от други органи, като например полицията и прокуратурата. Част от информацията е достъпна и за обществеността.

Повечето държави-членки³² са разработили и други електронни инструменти за събирането и анализа на данни относно съфинансираните от ЕС проекти, които могат да бъдат комбинирани с външни източници на данни (напр. публични интернет уебсайтове, публични бази данни).

³¹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SE.

³² BE, BG, EE, IE, ES, FR, IT, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE.

По време на етапите на публикуване, възлагане и изпълнение на договорите по проекта между различните национални органи се предава информация, която се обменя с Европейската комисия посредством работни групи и информационни системи.

Използването от държавите-членки по силата на член 95 от Финансовия регламент на централната база данни за отстраняванията (CED) все още е много ограничено. Някои държави-членки³³ използват национални бази данни за отстраняванията.

Най-често причината за отстраняването от участие в процедура за обществена поръчка е неплащането от бенефициера на вноски за социално осигуряване или данъци³⁴.

Заключения от въпросника: Информацията, представена от държавите-членки за доклада, показва, че са въвели мерки, които следва да предотвратяват двойното финансиране. Тези мерки включват правни разпоредби, анализ на риска, административни процедури и сътрудничество между националните органи, обмен на информация и използване на електронни инструменти. При все това обаче е необходим допълнителен напредък в областта на идентифицирането на рисковете.

От всички държави-членки се изисква да започнат да използват CED.

4. ПОЛИТИКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

4.1. Изпълнение през 2010 г. на инициативи в рамките на политиката за борба с измамите

4.1.1. Програма „Херкулес II“

Програмата „Херкулес II“ е финансов инструмент, управляван от Комисията (OLAF), в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС и предотвратяването на свързани с тях престъпни дейности, включително контрабандата на цигари. Извършената в средата на периода оценка на програмата „Херкулес II“ потвърждава размера на тези разходи³⁵. В нея се препоръчва програмата наследник на „Херкулес II“ да продължи да подобрява техническото оборудване на държавите-членки, да финансира достъпа до бази данни, които са изключително важни за разследванията на органите на държавите-членки и OLAF, и да води борба с контрабандата и фалшифицирането на цигари в съответствие с правно обвързващите споразумения с тютюнопроизводителите.

4.1.2. Митници

Комисията е разработила няколко инструмента в областта на информационните технологии за улесняване на оценката на риска и за разкриването на нередности и измами в областта на митниците (обмен на информация, системи и бази данни за сътрудничество). Най-важното нововъведение през 2010 г. е въвеждането на

³³ DK, IE, ES, HU, SI, SE.

³⁴ Член 45, параграф 2, букви д) и е) от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки.

³⁵ COM (2011) 500 окончателен.

платформата Mutual Assistance Broker (MAB), която осигурява общ интерфейс с националните системи.

Комисията провежда **съвместни митнически операции** с държавите-членки³⁶. По време на координираната от OLAF съвместна митническа операция под кодовото наименование SIROCCO през юни 2010 г. бяха задържани около 40 милиона цигари, 1,2 тона тютюн за ръчно свиване на цигари, 7 000 литра алкохол и 8 милиона други фалшифицирани стоки. Операцията доведе също до арестуването на три лица, заподозрени в трафик на цигари³⁷.

В края на 2010 г. Съюзът възобнови митническото сътрудничество с Китай и Русия. С двете държави бяха приети стратегически рамки за митническо сътрудничество. С оглед на взаимния интерес в областта на икономическата интеграция, модернизирането и привеждането на митниците в съответствие с международните стандарти рамките се основават на три общи принципа: 1) безопасни и безпрепятствени търговски коридори, 2) управление на риска и борба с измамите, както и 3) инвестиране в модернизирането на митниците. Срещата на 6 май 2011 г. на Работната група ЕС—Русия по митническите и граничните въпроси доведе до споразумение относно практическите първоначални действия за изпълнението на стратегическата рамка, включително създаването на механизъм за ранно предупреждение с цел предотвратяването на задръстванията по границите и създаването на съвместни експертни групи с цел проучването на възможностите за сътрудничество в определени области.

4.1.3. Напредък в процеса на ратифициране на Конвенцията относно защитата на финансовите интереси на ЕС

Малта ратифицира конвенцията на 20 януари 2011 г. Комисията отново приканва Чешката република да се присъедини към всички останали държави-членки в ратифицирането на конвенцията и приканва Естония да ратифицира протокола от 29 ноември 1996 г. за тълкуване чрез преюдициални заключения от Съда на Европейските общности.

4.1.4. Политика на Комисията за борба с измамите в контекста на разширяването

През 2010 г. Комисията продължи да полага необходимите усилия за това политиката за борба с измамите да бъде изцяло взета предвид в преговорите за присъединяване, особено с Хърватия и Турция.

Комисията наблюдаваше изпълнението на стратегията на Хърватия за борба с измамите с цел защита на финансовите интереси на ЕС за периода 2010—2012 г. и плана за действие на Хърватия, одобрен през януари 2010 г.³⁸ По отношение на Турция, както и през предишните години усилията на Комисията през 2010 г. бяха насочени към подобряване на анализа и докладването на нередности и подготовката на национална стратегия за борба с измамите. След определянето през декември 2009 г. на Бюрото за проверки (PMIB), пряко подчинено на министър-председателя на Турция, за звено за контакт в областта на борбата с измамите, от OLAF бяха организирани засилени

³⁶ Разпоредби за „специално наблюдение“ в рамките на взаимопомощта — Регламент 515/1997.

³⁷ http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/Sirocco/i_en.html.

³⁸ Вж. Доклада за напредъка на Хърватия за 2010 г., COM (2010) 660.

консултации с Турция във връзка с въпроси в областта на борбата с измамите от институционално и правно естество.

Комисията съфинансира проект на ЕС относно създаването на международни звена за координиране на правоприлагането (ILECU)³⁹ в страните кандидатки от западните Балкани (Хърватия, бивша югославска република Македония, Черна гора) и потенциалните страни кандидатки (Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия).

Комисията очаква засилено сътрудничество с Исландия и Черна гора, които получиха статут на страни кандидатки през 2011 г., в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС.

4.1.5. Политика на Комисията за борба с измамите в областта на европейската политика на съседство

Източното партньорство представлява новост в европейската политика на съседство по отношение на Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Република Молдова и Украйна. То цели създаването на необходимите условия за ускоряването на политическото обвързване и по-нататъшната икономическа интеграция между ЕС и страните партньори. От 2009 г. в рамките на Източното партньорство ЕС води преговори с тези страни (с изключение на Беларус) за сключването на нови споразумения за асоцииране.

За да бъде установена солидна правна рамка с ясни ангажименти за страните партньори да гарантират доброто финансово управление на средствата, които получават от ЕС, Комисията предложи нови разпоредби за контрол и борба с измамите в дяловете за финансово сътрудничество на тези споразумения.

След приключването през 2009 г. на преговорите с Украйна по дела за финансово сътрудничество, през 2010 г. Комисията договори дела за финансово сътрудничество с Молдова. И двата дяла включват тези нови разпоредби за контрол и борба с измамите. От 1 януари 2011 г. преговорите се водят от Европейска служба за външна дейност (ЕСВД) в тясно сътрудничество с Европейската комисия.

Комисията и ЕСВД ще настояват за включването на тези разпоредби в новите споразумения с Армения, Азербайджан и Грузия, когато в началото на 2012 г. започнат преговорите по дела за финансово сътрудничество с тези страни.

4.1.6. Борба с незаконната търговия с тютюневи продукти

Две споразумения за сътрудничество бяха подписани през 2010 г. от ЕС и 26 държави-членки⁴⁰ с British American Tobacco и с Imperial Tobacco Limited с цел борба с фалшифицирането и контрабандата на тютюневи продукти. Преди това бяха подписани споразумения с Philip Morris International и Japan Tobacco International, съответно през 2004 и 2007 г. Тези правно обвързващи споразумения предвиждат цялостен набор от мерки, предназначени да ограничат присъствието на продукти на тези предприятия на незаконния пазар на тютюн⁴¹, и са в съответствие с разпоредбите срещу контрабандата на Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на

³⁹ Регионална програма за действие CARDS, EUROPAID/126164/C/ACT/Multi.

⁴⁰ С изключение на Швеция.

⁴¹ Вж. за повече информация http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/2010/2010_en.html

тютюна (FCTC). Те са в унисон и с усилията на ЕС да допринесе за изготвянето на стриктен протокол към Конвенцията за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия.

FCTC на СЗО е първият договор, по който е постигнато съгласие под егидата на Световната здравна организация. Той беше приет от Световната здравна асамблея през 2003 г. и влезе в сила през февруари 2005 г. На първото заседание на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна (FCTC) през юли 2007 г. конференцията учреди междуправителствения орган за преговори, който да договори протокол за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия въз основа на член 15 от FCTC. Комисията (OLAF) координира позицията на ЕС и заедно с председателството на Съвета представляваше ЕС в процеса на преговори. Проведени са четири заседания на междуправителствения орган за преговори, като последното се състоя през 2010 г. Въпреки отбелязания напредък все още са необходими допълнителни преговори по някои ключови елементи от протокола. Следващото заседание на междуправителствения орган за преговори ще се проведе през 2012 г. Европейската комисия категорично подкрепя сключването на световен договор (т.е. протокола) за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия, който е в унисон с отговорността на Комисията да защитава финансовите интереси на ЕС, включително борбата с контрабандата и фалшифицирането на цигари.

4.2. Нови инициативи в рамките на политиката за борба с измамите

4.2.1. Реформа на OLAF

Комисията прие изменено предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 и за отмяна на Регламент № 1074/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF). При подготовката на измененото предложение Комисията взе предвид позициите, изразени от Европейския парламент и от Съвета, и заключенията в представения от нея през юли 2010 г. документ за обсъждане⁴², който очертава възможностите за придвижване напред на протичащия законодателен процес.

Преговорите във връзка с предложението протекоха по време на унгарското председателство на Съвета и продължават при полското председателство. Комисията ще съдейства на законодателя за постигането на окончателно одобрение до края на 2011 г.

4.2.2. Многогодишна стратегия на Комисията за борба с измамите

На 24 юни 2011 г. Комисията прие Съобщение относно стратегията на Комисията за борба с измамите⁴³. В стратегията се предвижда рамка за по-добра защита на финансовите интереси на ЕС в различните сектори на политиката, която обръща специално внимание на предотвратяването и разкриването на измами. Една от основните цели на стратегията е създаването на секторни стратегии за борба с измамите на ниво генерални дирекции на Комисията.

⁴² SEC (2010) 859 окончателен.

⁴³ COM (2011) 376 окончателен.

4.2.3. Съобщение относно защитата на финансовите интереси на ЕС чрез наказателното право и чрез административни разследвания

На 26 май 2011 г. Комисията прие Съобщение относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания. Това е интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците⁴⁴. В съобщението се предлага изпробването на нови законодателни мерки, за да се защитят финансовите интереси на ЕС в светлината на Договора от Лисабон. Разгледани са подобряването на наказателните и административните процедури, институционални мерки (модернизирането на капацитета на Евроюст, създаването на специализиран европейски орган за наказателно преследване, адаптирането на ролята на OLAF към новата институционална уредба) и рамката на материалното наказателно право.

4.2.4. Съобщение относно борбата с корупцията в ЕС

Въз основа на Стокхолмската програма на Съвета, на 6 юни 2011 г. Комисията прие Съобщение относно борбата с корупцията в ЕС⁴⁵. Тя създаде също и нов механизъм — Доклад на ЕС за борбата с корупцията, за да извършва наблюдение и оценка на усилията на държавите-членки в борбата с корупцията. Това следва да засили политическия ангажимент и да помогне на държавите-членки да прилагат по-успешно съществуващото законодателство и да изпълняват изцяло международните си ангажименти. Едновременно с това Комисията прие доклад за прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета относно борбата с корупцията в частния сектор и доклад за условията на участие на ЕС в Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа.

4.2.5. Зелена книга на ЕС относно правилата за обществени поръчки

На 27 януари 2011 г. Комисията стартира обществена консултация (Зелена книга)⁴⁶ относно начините, по които законодателството за обществените поръчки може да бъде модернизирано и подобрено. В нея са обхванати въпроси като опростяването на правилата, намаляването на бюрократичните пречки, особено за малките и средни предприятия, борба с фаворизирането, корупцията и конфликта на интереси. Докладът с оценката за тази консултация беше одобрен в края на юни 2011 г.⁴⁷ Комисията ще вземе предвид консултацията при подготовката на бъдещото си законодателно предложение за реформата на правилата на ЕС за обществените поръчки.

4.2.6. План за действие за борба с контрабандата на цигари и алкохол по протежение на източната граница на ЕС

Контрабандата и особено контрабандата на цигари е важен въпрос за ЕС, който предизвиква големи загуби за националните бюджети и за бюджета на ЕС. Източната граница на ЕС е особено проблемна в това отношение. Комисията подготви план за действие за борба с контрабандата на цигари и алкохол по протежение на източната граница на ЕС⁴⁸. Той е публикуван през юни 2011 г. и съдържа структуриран и

⁴⁴ COM (2011) 293 окончателен.

⁴⁵ COM (2011) 308 окончателен.

⁴⁶ COM(2011) 15 окончателен.

⁴⁷ SEC(2011) 853 окончателен.

⁴⁸ SEC(2011) 791 окончателен.

изчерпателен преглед на съществуващите мерки на ниво Комисия и държави-членки, на оставащите разлики и пропуски, както и предложения от Комисията какви други действия могат да бъдат предприети на ниво Комисия или ЕС. Комисията очаква планът за действие да има и по-широко въздействие върху цялата територия на ЕС и да допринесе за борбата с престъпната дейност в световен мащаб.

Предвидените в плана действия обхващат действия по изграждането на капацитет и техническа помощ, мерки с разубеждаващ характер и мерки за повишаване на осведомеността, както и предложения за засилване на оперативното сътрудничество и за подобряване на международното сътрудничество.

ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият доклад сочи, че през изминалата година е постигнат напредък по отношение на докладването на нередности благодарение, по-специално, на въвеждането от държавите-членки на по-добри системи за докладване. От получените данни става ясно също, че все още се очаква напредък, особено в областта на възстановяването на средства, където процедурите продължават да бъдат сравнително дълги.

И накрая следва да се отбележи, че през 2010 г. и през първата половина на 2011 г. Комисията е приела и изпълнила редица инициативи в областта на политиката, които ще имат положително въздействие върху защитата на финансовите интереси на ЕС. Изпълнението на практика на тези инициативи вече е започнало и ще изисква тясно сътрудничество между институциите на ЕС и държавите-членки. Първите резултати от тези инициативи в областта на политиката ще бъдат представени в следващия доклад за 2011 г.